

## Solymosi Veronika, jogtanácsos

### Az általános közigazgatási rendtartás önkormányzati hatósági eljárást érintő szabályozása

#### Bevezetés

Amennyiben visszapillantunk mintegy húsz évet az Alkotmánybíróság korai határozatában azt olvashatjuk,<sup>1</sup> miszerint „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezet rendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a 40. §-ban<sup>2</sup> meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja.”<sup>3</sup>

Az önkormányzati hatósági eljárás rendje a kezdetektől az államigazgatási eljárási szabályokhoz illeszkedik. A helyi önkormányzatokról szóló törvény<sup>4</sup> az önkormányzati hatósági eljárásra vonatkozóan sajátos eljárási rendelkezéseket tartalmazott az az államigazgatási eljárás<sup>5</sup> általános szabályaihoz képest. Ekkor még nem az Áe., hanem az Ötv.<sup>6</sup> írta elő az Áe. szabályainak alkalmazását, ugyanis elrendelte, hogy az önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra - az Ötv.-ben foglalt eltérésekkel – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvényt<sup>7</sup> kell megfelelően alkalmazni. Nem sokkal az Ötv.

hatálybalépését követően az Áe.-t az önkormányzati hatósági eljárást érintő szabályok beépítésével az 1991. évi XX. törvény módosította. Ezt követően az Ötv. átfogó módosításáról szóló 1994. évi LXIII. tv. az Áe. szabályait is érintette, különös tekintettel a köztársasági megbízotti regionális rendszert felváltó fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok szervezeti változására. Mindegy ötven évet megért Áe. szabályait 2005. év végével a Ket.<sup>8</sup> váltotta fel, melyet folyamatosan módosított a jogalkotó. A közelmúltban Balázs István, a Debreceni Egyetem közigazgatási jogi tanszékének vezetője azt mondta,<sup>9</sup> hogy „a csaknem egy évtizede megszületett Ket. több átfogó felülvizsgálaton és folyamatos korrekciókon esett át, mégsem nevezhető letisztultnak.” Ma már további korrekcióra nincs szükség, mert 2018. évtől az új eljárási törvényt,<sup>10</sup> a közigazgatási rendtartás általános szabályairól szóló törvényt kell alkalmazni az önkormányzati hatósági eljárásokban is.

Az új törvény készítésének motivációja az Ákr. indokolása szerint a következő:

„A felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt a Ket. nem tudott a hatósági eljárások kimerülődött törvényi alapjává válni, mert 10 év alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült, (pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is kerültek bele), és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált. Ezzel párhuzamosan egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált az ún. „mögöttes” jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogóan általános jellegét. Emellett a közigazgatási szervezetrendszer átalakításának folyamata is

<sup>1</sup> Alkotmánybíróság 55/1994. határozata

<sup>2</sup> 1949. évi XX. törvény 40. § (3) bekezdés a Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.

<sup>33</sup> Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (2) bekezdés szerint a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.

<sup>4</sup> 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 1990. szeptember 30. napjával lépett hatályba

<sup>5</sup> 1957. évi IV. törvény (Áe.)  
2017/2.

<sup>6</sup> Ötv. 109. §

<sup>7</sup> Az Áe. átfogó módosítása, mely egységes szerkezetbe foglalással került alkalmazásra az 1957. évi IV. törvény szövegével

<sup>8</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CLX. törvény (Ket.)

<sup>9</sup> <http://jogaszvilag.hu/rovatok/napi/darak-peter-be-mutatta-a-ket-kommentart>

<sup>10</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (rövidítve az „Ákr.”)

szükségszerűen érintette az eljárási szabályokat. További lényeges fejlemény, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét,<sup>11</sup> „A jó közigazgatás kódexét”<sup>12</sup>, amelynek iránymutatásai általános európai követelményként jelentkeznek. A tagállamok feladata többek között, hogy mindenki érdekében segítsék elő a jó közigazgatáshoz való jogot, megfelelő módon adaptálva az ezen ajánláshoz csatolt mintaszabályzatban megfogalmazott szabályokat, gondoskodva azoknak a tagállamok hivatalos személyei általi hatékony átültetéséről, s megtéve mindazt, amit a tagállam alkotmányos és jogi rendszere megenged, annak biztosítása érdekében, hogy a regionális és helyi kormányzatok ugyanazon követelményeket [standards] fogadják el.”<sup>13</sup>

Vázlatosan tekintsük át a közigazgatás szervezetrendszerében az önkormányzati hatósági szervek, eljárások, és ügyek természetét, különös tekintettel a változásokra, és az újításokra. Próbáljunk választ találni arra a kérdésre is, hogy jelenthet-e vagy sem szemléletváltást az önkormányzati hatósági ügyek intézésében az új törvényi szabályozás.

### I. A közigazgatás szervezetrendszerének általános jellemzőiről röviden

„A közigazgatás az államszervek rendszerében elkülönült alrendszert képez, melynek sajátos feladata és sajátos szervezeti formája van. Az elkülönülés az államhatalmi ágak szétválasztásának a következménye. Ennek

az a lényege, hogy a közigazgatás nem alkothat szervezeti egységet sem a törvényhozói, sem az igazságszolgáltatási szervezeti egységgel. El kell különülnie feladatai és szervezeti formái szerint egyaránt e három szervezeti rendszernek.

A közigazgatás sajátos feladata az, hogy az egész társadalomra nézve látja el az állami akarat végrehajtása érdekében a szervező tevékenységet. Ennek keretében társadalmi méretekben végez célkitűzést, információgyűjtést, tervezést, döntést, munka-megosztást, koordinációt és ellenőrzést. A sajátos szervezeti forma abban jelentkezik, hogy a közigazgatási szervek esetében találunk sajátos testületi szerveket és egyszemélyi vezetés alatt álló szakigazgatási szerveket egyaránt. A testületi szervek, a Kormány és az önkormányzati képviselőtestületek az egyszemélyi vezetés alatt álló szervek pedig a testületi szerveknek alárendelten működő szakigazgatási szervek és hivatalok.”<sup>14</sup>

A közigazgatási szervezetek rendszerében az önkormányzati szervek vonatkozásában a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája<sup>15</sup> fogalmazza meg a szervezetalakítás elveit. A Charta elvárása, hogy a helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértene – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket. A helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő al-

<sup>11</sup> <http://www.terc.hu/tudastar/a-jo-kozigazgatasrol>

<sup>12</sup> Magyary a maga reformmunkájának kudarcát, akadályoztatását mégsem egyes személyek hibáival, hanem azzal magyarázta, hogy Magyarországon az államhatalmat szerinte egy törpe kisebbség tartotta kézben, amely hatalmát mesteri technikával tudta védelmezni és *„ennek a hatalmában fenyegetett oligarchiának éber szimatja hozta magával, hogy működésének tisztán tudományos tartalmában is megérezte, hogy a hatalmát fenyegető új eszméket képviselik. Ezért igyekezett megakadályozni, hogy hatásom legyen.”* (6.) A valóságban Magyary javaslatai azért sem találhattak meghallgatásra, mert a végrehajtó hatalom olyan egyszemélyi felelős vezetését akarta létrehozni, amely a magyar parlamentarizmussal legfeljebb névleg lett 2017/2.

volna összeegyeztethető. (7.)

[http://epa.oszk.hu/01300/01339/00001/TLaR\\_2006-01.html](http://epa.oszk.hu/01300/01339/00001/TLaR_2006-01.html)

<sup>13</sup> Mindezen érvek a demokratikus jogállamiság negyedszázadát követően még most is csupán jogalkotói célként és nem eredményként fogalmazódnak meg. A rendszerváltoztatást követően szinte ciklusonként különböző közigazgatási reformfolyamatok váltották egymást, minden kormány dicsérve sajátját.

<sup>14</sup> [www.jogikar.unimiskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/...fogalma...](http://www.jogikar.unimiskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/...fogalma...)

<sup>15</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény 6. cikk 1.2. pontja

kalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani. A Charta indokolása szerint tehát a Charta nem a helyhatóság és annak tanácsa általános felépítésével foglalkozik, inkább azzal, hogyan szerveződnek annak közigazgatási szolgáltatásai. A helyhatóságoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy saját maguk rendelkezzenek közigazgatási struktúráikról, melyekben figyelembe vehetik a helyi körülményeket és a közigazgatási hatékonyság követelményét. A megfelelő irányítási struktúrák mellett alapvetően fontos a helyhatóság hatékonysága és eredményessége szempontjából, hogy olyan munkatársakat tudjon toborozni és megtartani, akiknek a minősége megfelel a hatóság feladatkörének. Egyértelmű, hogy ez jelentős mértékben függ a helyhatóságnak attól a képességétől, hogy kellőképpen kedvező szolgálati feltételeket tudjon kínálni.

Az Alaptörvény<sup>16</sup> szinkronban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája elveivel a szervezetelakítás és feladatellátás tekintetében arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között önállóan igazgat, továbbá meghatározza szervezeti és működési rendjét. A helyi önkormányzás a helyi közügyek intézésére, meghatározott feladatok ellátására, hatáskörök gyakorlására irányul. Ezt a tevékenységet a helyi önkormányzat, mint szervezet látja el.

Tágabb értelemben a helyi önkormányzat alkotó eleme a választópolgárok közössége, közvetlenül akkor lép fel, amikor helyi közügyet helyi népszavazással dönt el. Általában azonban a választópolgárok közössége a helyi önkormányzás gyakorlására képviselő-testületet és polgármestert választ.<sup>17</sup> A képviselő-testület létrehozza a saját szervezetét a szervezeti és működési szabályzatában. A képviselő-testület, a polgármester, továbbá a kép-

viselő-testület által létrehozott szervek - tágabb értelemben a választópolgári közösséggel - együtt alkotják a helyi önkormányzatot, mint szervezetet.<sup>18</sup>

A helyi önkormányzatok szervezetelakítását, feladatellátását az önkormányzatokról szóló Mötv.<sup>19</sup> határozza meg. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.<sup>20</sup>

Az Mötv.<sup>21</sup> szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. Egyes önkormányzati szervek számára az Alaptörvény<sup>22</sup> biztosítja, hogy törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat. Az Mötv.<sup>23</sup> szerint, ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

Az alaptörvényi szabályozás értelmében a közigazgatás egyik alrendszerként definiálható helyi önkormányzat sajátos nem csupán

<sup>16</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés c)-d) pont

<sup>17</sup> (Kivételel a közvetlen választás alól a megyei közgyűlés elnöke, akit a közvetlen választással létrejött megyei közgyűlés a saját tagjai közül választ meg.)

<sup>18</sup> [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary\\_Municipal\\_Hungarian.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municipal_Hungarian.htm) 2017/2.

<sup>19</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény ( Mötv.)

<sup>20</sup> Mötv. 2. § (2) bekezdés, 4. §

<sup>21</sup> Mötv. 41. § (2) bekezdés

<sup>22</sup> Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdés

<sup>23</sup> Mötv. 18. § (2) bekezdés

a helyi közügyek, de az államigazgatási feladat- és hatáskör ellátás szereplője is egyben. Ez a kettős szerepkiosztás az önkormányzatok esetében a rendszerváltozás kezdetétől jelen van, a jegyzői hatáskör ugyanakkor átrendeződött, az államigazgatási hatáskörök jelentős hányada a fővárosi, megyei kormányhivatalhoz került a járási hivatalok felállításával egyidejűleg. Az önkormányzati rendszer és a területi államigazgatási szint 2010-2014 közötti reformja lényeges feladatmozgást vont maga után az önkormányzat területén. A járási hivatalok megalakulásával számos feladat- és hatáskör került át az önkormányzattól. Az átalakulást követően a helyi önkormányzatok képviselő-testülete, a polgármester, a bizottság, a jegyző és a hivatal ügyintézője számára megállapított államigazgatási hatáskörök mintegy 40 %-kal csökkentek.<sup>24</sup> A korábban tisztán önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások közül az állam szerepvállalása egyes területeken erősödött.<sup>25</sup> Ugyanakkor az Mötv. immár lehetővé tette azt is, hogy a képviselő-testület a jegyző részére átruházhasson önkormányzati hatósági hatáskört is, amely a kezdetektől az Ötv. hatálya alatt nem volt jogszerű.<sup>26</sup>

Továbbiakban az önkormányzati hatósági ügyek jellemzőit, típusait vizsgáljuk és az önkormányzat hatósági eljárás közigazgatási rendjét érintő sajátosságaival, valamint a helyi

szabályozás új lehetőségével ismerkedünk meg.

## II. Az önkormányzati ügyek általános jellemzői

Törvényi szabályozás az önkormányzatiság kezdete óta, és ma sem határozza meg az önkormányzati hatósági ügy fogalmát. A korai időkben az Ötv. sem definiálta, míg a törvény magyarázataként a kommentár<sup>27</sup> is csupán az önkormányzati ügy jellemzőit írta körül. E szerint: „Önkormányzati ügyek a helyi érdekű közügyek. A helyi önkormányzás közvetlen gyakorlásán (a helyi népszavazáson) túl önkormányzati döntést főszabályként választott személy, választott személyek hozhatnak. A választópolgárok a helyi önkormányzás gyakorlásával választják meg a képviselő-testületet, a polgármestert.<sup>28</sup> Önkormányzati döntést általában a képviselő-testület hozhat, s vannak önkormányzati ügyek, amelyekben kizárólag a képviselő-testület dönthet, továbbá olyanok is, amelyekben helyi népszavazás sem tartható. A képviselő-testület a hatásköreit általában maga gyakorolja. Egyes hatásköreit átruházhatja a polgármesteren, és - az Mötv. hatályba lépése óta - a jegyzőn kívül, bizottságára, részönkormányzat testületére, helyi kisebbségi önkormányzat testületére, társulására is.<sup>29</sup> Ezen testületi szervekre az a jellemző, hogy abban választott önkormányzati

<sup>24</sup> Prof. Dr. Balázs István: Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei tanulmány 2015. „*A jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök visszavétele pedig a megelőző balliberális kormányok egyik fő célkitűzése volt – igaz, nem járásinak, hanem kistérséginek nevezett szinten, bár a két egység területi lehatárolása számottevően nem tér el. E tekintetben az új rendszer bőven épít a múlt próbálkozásaira, de történelmi hagyományainkra is.*”

[http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2015/3/02\\_Allamigazgatasi\\_hatosagi\\_szolg.pdf](http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2015/3/02_Allamigazgatasi_hatosagi_szolg.pdf)

<sup>25</sup> [www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2016konf/Bekenyi\\_Jozsef\\_R.docx](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2016konf/Bekenyi_Jozsef_R.docx)

<sup>26</sup> Köf.5004/2012/7. szám. „Megállapítható tehát, hogy a közterület-használat engedélyezése tárgyában meghozott döntés önkormányzati hatósági ügyben meghozott döntés, a képviselő-testület az elsőfokú eljárásra vonatkozó hatáskörét önkormányzati rendelkezésben átruházhatja – többek között – a polgármesterre. Az is megállapítható azonban, hogy sem a Ket. sem az Ötv. vonatkozó rendelkezései nem teszik lehetővé, 2017/2.

hogy önkormányzati hatósági ügyben a képviselő-testület az első fokú önkormányzati hatósági hatáskört a jegyzőre telepítse, mint ahogy azt a jelen ügyben vizsgált Ör. 3. § (1) bekezdése tette.”

<sup>27</sup> 2013. óta már nem hatályos

<sup>28</sup> Ötv. 31. § (1) *A tízezernél több lakosú településen a polgármestert a képviselő-testület választja, a megválasztás a képviselő-testület alakuló ülésén történik. A polgármester személyére bármely települési képviselő javaslatot tehet. A jelölés nyílt szavazással történik. Polgármesterjelölt az lesz, aki megkapta a települési képviselők egyharmadának a szavazatát. (2) A képviselő-testület titkos szavazással választja meg a polgármestert. Ha a választás eredménytelen, a képviselő-testület a következő, tízenöt napon belül tartott ülésén választ polgármestert. A megválasztott polgármester a képviselő-testület tagja. (1990. szeptember 30. napjától 1994. évi módosításig hatályos szövege)*

<sup>29</sup> Önkormányzati hatósági ügy nemzetiségi önkormányzatra (a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.) 116. § (2) bekezdése) és részönkormányzatra (Mötv. 62. § (2) bekezdés) nem ruházható át a hatályos szabályok szerint

képviselők vannak, akár teljes létszámban, vagy annak többségében.

A polgármester (főpolgármester, közgyűlés elnöke) önkormányzati döntést két jogkörben hozhat. Egyrészt a saját jogkörében, amikor törvény<sup>30</sup> - kivételesen - önálló önkormányzati feladatot, hatáskört állapít meg számára, másrészt, amikor a képviselő-testület által átruházott hatáskörben jár el.<sup>31</sup> A képviselő-testület, és a polgármester jegyzőre átruházhat önkormányzati döntést.<sup>32</sup>

### Az önkormányzati ügyek főbb jellemzői<sup>33</sup>

#### 1. *Autonómia elve*

Önkormányzati ügyek azok a helyi közügyek, amelyekben a helyi önkormányzat önállóan járhat el, amelyeket maga dönthet el. A választópolgárok helyi közösségét azonban olyan ügyek is érintik, amelyek nem önkormányzatiak, de közügyek, mivel a választópolgárok kisebb, nagyobb csoportját, vagy éppen egészét érintik, a döntés viszont más szerv hatáskörébe tartozik. Ilyen ügyekben egyfelől véleménynyilvánítási jog illeti meg a helyi önkormányzatot (egyes ügyekben ilyen törvény külön elő is ír), másfelől a helyi önkormányzat kezdeményezést tehet.

#### 2. *Illetékességi határok*

Az önkormányzati ügyeket többek között az jellemzi, hogy a település egészét, vagy nagyobb részét, a választópolgárok szélesebb körét érintik és megoldásuknál széles mérlegelési lehetőség van a helyi sajátosságoknak, feltételeknek döntő a szerepük a választott megoldásnál. Ezzel szemben az államigazgatási ügyekben az ország egész területén egységes követelményeket kell érvényesíteni, ezekben a jogokat, kötelezettségeket, a követendő eljárást központi jogszabályok lényegében azonos módon állapítják meg, a szűkebb körben lehetséges mérlegelés pedig nem önkormányzati típusú.

#### 3. *Szubszidiaritás elve*

Mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladatok, hatáskörök telepítésének egyik legfontosabb alapelve, hogy azokat lehetőség szerint az állampolgárokhoz legközelebb lévő szervek lássák el, magasabb szintre csak gazdaságossági, szakszerűségi okokból kerüljenek. Amíg önkormányzati ügyet csak törvény, addig államigazgatási feladatot és hatáskört törvény és kormányrendelet határozhat meg.<sup>34</sup> A helyben intézendő államigazgatási ügyekben általában a jegyzőnek (főjegyzőnek) adja a jogszabály az államigazgatási feladatot és hatáskört, kivételesen közvetlenül kaphat államigazgatási feladatot és hatáskört a

<sup>30</sup> 1993. évi III. törvény (Szt.) 2013-ig hatályos szövege: 54. § (1) A települési önkormányzat polgármestere önkormányzati hatáskörben az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából annak a személynek állapítja meg szociális rászorultságát, a) akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, b) aki egyedülélő és jövedelme az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át nem haladja meg, és nem rendelkezik vagyonnal. (2) A szociális rászorultság igazolásáról a polgármester hatósági bizonyítványt (a továbbiakban: bizonyítvány) állít ki. A bizonyítvány érvényességi ideje legfeljebb 1 év. A bizonyítvány tartalmazza: a rászoruló személy nevét, lakcímét, TAJ számát, a rászorultság tényét, az igazolás érvényességi idejét. A bizonyítvány az (1) bekezdésben megjelölt feltételek fennállta esetén ismétlenül kiállítható. (3) A szociálisan rászorult személyekről a jegyző nyilvántartást vezet és az illetékes jogszabály szerinti bejelentési kötelezettséget teljesít a társadalombiztosítási igazgatási szerv felé.

<sup>31</sup> Mötv. 18. § (1) Ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal

és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője a) számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy b) honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. (2) Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

<sup>32</sup> Mötv. 81. § (3) bekezdés i) pont: a jegyző dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben.

<sup>33</sup> [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary\\_Municip\\_Hungarian.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municip_Hungarian.htm)

<sup>34</sup> Alaptörvény 34. § (3) bekezdés törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladatot és hatáskört is megállapíthat.

polgármesteri hivatal ügyintézője. Az államigazgatási feladatok és hatáskörök telepítésénél is érvényesül az a megoldás, hogy a nagyobb teljesítőképességű önkormányzatok, a városi önkormányzatok jegyzői több feladatot és hatáskört kaphat, melyeket a város területén kívül, kormányrendeletben kijelölt illetékességi területen a községekre is kiterjedően látnak el.

#### 4. Hatáskör átruházás módja

Korábban az Ötv. csak részben adott útmutatást a hatáskör-átruházás formáját illetően. Az Möt. hatálybalépéséig társulásoknál<sup>35</sup> a törvény által képviselő-testületi hatáskörbe utalt kinevezés, megbízás és intézményalapítás átruházásánál a törvény előírja a rendeleti formát.<sup>36</sup> Ebből azonban egyes álláspontok szerint nem vonható le egyértelműen az a következtetés, hogy a hatáskör-átruházás más esetekben nem igényel rendeletalkotást. Amennyiben az átruházás az állampolgárok jogaival, kötelezettségeivel kapcsolatos hatáskör-gyakorlásra vonatkozik, vagyis ha a címzett jogosult az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintő döntést hozni, akkor a rendeleti formában történő átadást az is indokolja, hogy az állampolgárok jogait, kötelezettségeit illetően csak jogszabályban lehet rendelkezni. Ezt támasztja alá az 1429/H/1992/2. sz. AB határozat is, melyben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy "a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági hatáskörét is átruházhatja. A hatósági hatáskör megállapítása (átadása) önkormányzati rendeletben történhet". Más esetekben elég a határozati forma is. A Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár által közzétett

legfelsőbb bírósági határozat is alátámasztja ezt a megállapítást (BH1994. 86.). A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az önkormányzat képviselő-testülete egyes hatásköreit határozattal is átruházhatja a polgármesterre. Önkormányzati hatósági ügyet törvény vagy önkormányzati rendelet határozhat meg. Így tehát a törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott, általában engedélyezésre, illetve támogatásra irányuló ügyeket nevezhetjük önkormányzati hatósági ügyeknek.,<sup>37</sup>

#### I. Önkormányzati hatósági ügyek típusai

Az önkormányzati hatósági ügyek két formája megkülönböztethető keletkezésük, vagyis jogforrási eredőjük szerint. Egyiknél, amikor törvényi rendelkezés állapít meg az önkormányzat képviselő-testületének önkormányzati hatósági hatáskört, a másiknál, azok melyeket törvényi szabályozás hiányában az önkormányzat képviselő-testülete helyi rendeletben meghatároz.

##### 1. Törvény által megállapított önkormányzati hatósági ügyek

A törvényi szabályozással meghatározott önkormányzati hatósági ügyek esetei leggyakrabban a szociális ellátás, szolgáltatás,<sup>38</sup> illetve a gyermekvédelem,<sup>39</sup> emellett az állattartási rendeletek<sup>40</sup> területén jellemzőek, de önkormányzat által nyújtható sajátos kedvezmények rendeleti szabályozása is előfordul, többek között a hulladékgazdálkodásról<sup>41</sup> szóló

<sup>35</sup> az Ötv. 41-42. § és az 1997. évi CXXXV. törvény rendelkezett önkormányzati társulások formáiról, típusairól

<sup>36</sup> Ötv. 10. § (2) bekezdés A képviselő-testület rendeletében a törvény által hatáskörébe utalt kinevezést, megbízást és intézmény alapítását a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény szerint társulására ruházhatja.

<sup>37</sup> [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary\\_Municip\\_Hungarian.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municip_Hungarian.htm)

<sup>38</sup> A szociális igazgatásról és ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.)

<sup>39</sup> 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

<sup>40</sup> az állatok védelméről és kíméletéről 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (5) bekezdés Felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, hogy az eb-rendészeti hozzájárulás mértékét, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait rendeletben határozza meg. (6) bekezdés Felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg.

<sup>41</sup> Hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 35. § (1) bekezdés e) pontja

önkormányzati rendeleti szabályozásának<sup>42</sup> lehetőségeként.

Ezekben az ügyekben a hatáskör gyakorló jellemzően érdemi döntést hoz. Az önkormányzati hatósági ügyek ura a képviselő-testület, ugyanakkor leggyakrabban a polgármesterre,<sup>43</sup> vagy a bizottságra,<sup>44</sup> illetve a jegyzőre ruházza a hatáskörét.<sup>45</sup>

Találkozhatunk továbbá olyan törvényben szabályozott önkormányzati hatósági hatáskörrel, melyben a képviselő-testület közbenső döntési jogkört gyakorol. Ilyen többek között az egészségügyi törvény azon rendelkezése, mely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete dönt a gyógyiszap és gyógyforrástermék kitermeléséről, kezeléséről, az elismert gyógyvíz, a gyógyiszap és a gyógyforrástermék palackozásáról, csomagolásáról, valamint forgalomba hozataláról, illetve engedélyezi e tevékenységeket.<sup>46</sup> Az önkormányzati engedélyezési eljárást követő természetes gyógy-tényezőelnevezési engedélyezési eljárás szabályait törvényi felhatalmazás alapján miniszteri rendelet<sup>47</sup> szabályozza, amely tanúsítja a gyógy-tényező eredeti, természeti minőségének meghatározott célú felhasználásra való megfelelőségét az előfordulási helyen, az előírt feltételek mellett.

Speciális megoldásként jellemezhető a jogalkotó részéről a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló<sup>48</sup> törvényben kapott képviselő-testületi hatáskör és eljárás, mert az önkormányzati hatósági döntés ezekben az ügyekben a helyi földkiadó bizottság állásfoglalása elleni kifogás elbírálására vonatkozik. A helyi földkiadó bizottság állásfoglalása a mezőgazdasági hatóság, igazgatási szerv jóváhagyási eljárásához szükséges. A mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása ugyanakkor az adás-vételi szerződés a földhivatal ingatlannyilvántartási bejegyzését alapozza meg. A képviselő-testület részére - a törvény felhatalmazó rendelkezése szerint - a helyi földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogás elbírálásának részletes szabályait a Kormány rendeletben<sup>49</sup> állapítja meg. Nem vitatható, miszerint önkormányzati hatósági ügynek tekintendő a képviselő-testületi döntés, miután ezt

<sup>42</sup> Pl: A Bizottság a hulladékszállítási díj megfizetéséhez való méltányossági hozzájárulásról szóló 17/2016. (I. 14.) határozatával javasolta, hogy a hulladékszállítási és kezelési közszolgáltatási díj megfizetéséhez való méltányossági hozzájárulásáról szóló 12/2003. (III. 28.) önkormányzati rendelet - 2. §-a módosuljon, miszerint azok igényelhetnék az eseti hozzájárulást, akiknél a háztartásban egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének kétszeresét, egyszemélyes háztartás esetén két és félszeresét, - 4. §-a módosuljon, miszerint a hozzájárulás összege a többszemélyes háztartás esetén az éves díj 35%-a helyett az éves díj 50%-a legyen úgy, mint az egy- és kétszemélyes háztartások esetében. A szociálpolitikai kiadások 2016. évi költségéről szóló 18/2016. (I. 14.) határozatával a Bizottság javasolta, hogy az önkormányzat költségvetési rendeletében települési támogatásra 60.000.000.-Ft, köztemetésre 3.000.000.-Ft, hulladékszállítási díjtámogatásra 19.000.000.- Ft kerüljön tervezésre.

<sup>43</sup> Pl: Ör: 6. § (1) Az e rendeletben szabályozott települési támogatásokról a (2) bekezdésben foglalt kivétellel a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 14/2014. (XI. 28.) önkormányzati rendelet 6. § (1) bekezdése alapján átruházott hatáskörben a polgármester dönt. 2017/2.

<sup>44</sup> Pl: Ör: 3. § A Képviselő-testület a polgármesterre ruházza át az e rendeletben meghatározott pénzbeli- és természetben nyújtott szociális ellátások megállapítására, kifizetésére, folyósítására, valamint ellenőrzésére kiterjedő hatáskörét. A jelen rendelet 8. §-ában meghatározott krízis támogatás tekintetben a képviselő-testület hatáskörét a Szociális és Egészségügyi Bizottságra ruházza át.

<sup>45</sup> Pl: Ör: 13. § (2) Az állattartással összefüggő önkormányzati hatósági hatáskör gyakorlását a Képviselő-testület a jegyzőre ruházza át. Ör: 5. § (3) bekezdés: Kedvtelésből tartott állatok tartásával összefüggő önkormányzati hatósági hatáskör gyakorlását a Képviselő-testület a Jegyzőre ruházza át.

<sup>46</sup> Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 153. § (2) bekezdés

<sup>47</sup> 74/1999. (XII. 25.) EüM rendelet 13. § Magyarországon kitermelt természetes ásványvizet, természetes ásványi anyagok felhasználásával mesterségesen készült ásványvizet természetes ásványvíz minőségre, valamint gyógyvizet természetes gyógyhatásra utaló elnevezéssel ellátni csak a Budapest Főváros Kormányhivatala engedélyével lehet.

<sup>48</sup> 2013. évi CXXII. törvény (Földforg.tv.) 68. § (5) bekezdés és 72. §

<sup>49</sup> A Nemzeti Jogszabálytárban ([www.njt.hu](http://www.njt.hu)) a hivatkozott kormányrendelet nem található

a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma<sup>50</sup> véleményében<sup>51</sup> kimondta. Érvei szerint: „A helyi földbizottság állásfoglalásával szemben előterjesztett kifogást elbíráló képviselő-testületi határozat külön közigazgatási perben vizsgálható felül. Ebben a perben a helyi földbizottság hatáskörébe tartozó döntés érdemi felülvizsgálatára kerülhet sor, elsősorban a kiadott állásfoglalása törvényességével kapcsolatban. Az érdemi felülvizsgálat feltétele az, hogy mind a földbizottság, mind a képviselő-testület határozata tartalmazza a döntés indokait.”

További példa a mozgóképről szóló törvény,<sup>52</sup> mely szerint felhatalmazás alapján kormányrendelet<sup>53</sup> szabályozza a közterületek és az állami tulajdonban álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályait, továbbá felhatalmazás alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a települési önkormányzat tulajdonában álló közterületek filmforgatási célú használatával kapcsolatos egyes feltételeket. Az Magyar Nemzeti Filmalap Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytár-

ság (MNF)<sup>54</sup> a közterület-használatról hatósági szerződésben állapodik meg a kérelmezővel. A hatósági szerződés a települési képviselő-testület jóváhagyásával válik érvényessé. Amennyiben a települési önkormányzat a jóváhagyást megtagadja, az MNF a megtagadó nyilatkozat megküldését követő munkanapon a kérelem elutasításáról határoz, és a döntést közli a kérelmezővel, valamint az ügyben érintett hatóságokkal. A mozgóképről szóló törvényben foglalt az MNF közterület-használati kérelmet elutasító döntése ellen fellebbezésnek nincs helye.<sup>55</sup> A hatósági szerződés közigazgatási bíróság előtt támadható meg.

Számos önkormányzat a mozgóképről szóló törvényben foglalt felhatalmazás alapján alkotott rendeletében a hatáskörét átruházta a polgármesterre.<sup>56</sup> Amennyiben a képviselő-testület önkormányzati rendeletében a hatáskörét átruházza, a döntés a képviselő-testület előtt fellebbezéssel megtámadható.<sup>57</sup> Az eljárási szabályok szerint fellebbezésnek van helye, ha a határozatot – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve hozta.<sup>58</sup>

<sup>50</sup> Az Alkotmánybíróság is foglalkozott 17/2015.(VI.5.) határozatában a Földforg.tv. egyes rendelkezéseivel, mivel több közigazgatási és munkaügyi bíróság előtte folyamatban lévő perben alkotmányossági aggályt észlelt a Földforg.tv. egyes rendelkezései kapcsán. A testület határozatában megállapította, hogy a bizottság számára biztosított jogosultságok nem ellentétesek a Földforg.tv. szerinti speciális ingatlanok tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal. Ugyanakkor a határozat rendelkező részének 2. pontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikke szerinti jogorvoslathoz való jognak a Földforg.tv. szabályozása abban az esetben felel meg, ha egyrészt a bizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálni lehet a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálni lehet a bírósági felülvizsgálat során. Emellett pedig a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint központosított érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető. Alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság a Földforg.tv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontjával (adás-vételi szerződés jóváhagyásának megtagadhatósága, ha nem adja ki felhívás ellenére hallgatóságos vétőjogot gyakorolva a bizottság állásfoglalását), a Földforg.tv. 68. § (5) bekezdésével (képviselet-testület határozat elleni jogorvoslat, kifogás, panasz teljes kézírása), valamint a Fétv. 103/A. § (1) bekezdésével (állásfoglalás jegyző általi egyes közlési szabályai) összefüggésben mondta ki.

2017/2.

<sup>51</sup> 2/2016. (III.21.) KMK vélemény

<sup>52</sup> 2004. évi II. törvény 37. § (1) bekezdés

<sup>53</sup> 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet

<sup>54</sup> A 2004. évi II. törvény 9/B. § (1) bekezdés k) pontja szerint az MNF feladatai különösen: a IV. fejezet szerinti közterület- és ingatlanhasználatra vonatkozó hatósági ügyekkel kapcsolatos eljárás lefolytatása. 35. § (9) bekezdés szerint: E törvény alapján az MNF erre kijelölt szervezeti egysége a filmforgatás engedélyezésére vonatkozó, e fejezetben meghatározott ügyek tekintetében hatósági jogkör gyakorlására jogosult, illetékessége az ország egész területére kiterjed.

<sup>55</sup> 2004. évi II. törvény ( Mktv.) 35. §

<sup>56</sup> Pl: Ör. 6. § A Képviselő-testület az Mktv. 35. § (1) bekezdésében meghatározott hatósági szerződés jóváhagyására vonatkozó hatáskörét a polgármesterre ruházza át.

Ör. 2. § (2) A filmforgatás célú közterület-használattal összefüggő, Mgtv-ben meghatározott képviselő-testületi hatásköröket az önkormányzat a polgármesterre ruházza át.

<sup>57</sup> A közterület igénybeviteléhez szükséges polgármesteri hozzájárulás hatósági döntés. A döntéssel szemben biztosítani kell a jogorvoslatihoz való jogot. [Alkotmány 57. § (5) bek.; Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 46/1999. (XII. 23.) Kr. számú rendelete]

<sup>58</sup> Ákr. 116. § (2) bekezdés a) pont

2. *Sui generis* típusú önkormányzati hatósági ügyek  
Saját hatáskörben leggyakrabban az önkormányzati jelképek használatának engedélyezéséről szólnak a rendeletek, a másik nagy terület a közterület használat szabályozása, vagyis az eltérő célú használat engedélyezése, ide nem értve a mozgóképről szóló törvényi felhatalmazás esetét.

A gyakorlatban jelenleg sem egységes a közterület-használat szabályozása a jogviszony jellege tekintetében, mert az önkormányzatok egy része polgári jog körébe tartozó bérleti szerződés megkötését írja elő, más esetben, melyet az Alkotmánybíróság<sup>59</sup> is döntésével alátámaszt kizárólag önkormányzati hatósági ügyként<sup>60</sup> határozható meg. A közterület-használat eltérő célú használatának településenként különböző felfogásban történő szabályozása az alkotmányossági felülvizsgálaton is átesett, tehát a polgári jogi szabályozás hatályban tartása akár az önkormányzatok törvényességi felügyeletét<sup>61</sup> ellátó, illetve az iránító szerv<sup>62</sup> mulasztásaként is értelmezhető.

<sup>59</sup> Az Alkotmánybíróság döntésében meghatározta a magánjogi és a közjogi ismérveket, melyekből következően megállapította, hogy ebben a tárgykörben kizárólag önkormányzati hatósági eljárásban születhet a döntéshozatal. Miután a közútnak nem minősülő közterületek tekintetében törvényi szabályozás nincs, annak hiányában helyi közügynek minősül, s a települési önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik azoknak a feltételeknek a meghatározása, amelyek mellett lehetőség van a közterületek rendeltetésétől eltérő használatára. E szabályokat a települési önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg. Ebből következően az önkormányzati döntések (engedély, hozzájárulás stb.) meghozatalára és a jogorvoslatra a Ket. szabályai vonatkoznak. [19/2010. (II.18.) AB határozat; 1256/H/1996. AB határozat, 46/B/1996. AB határozat]

<sup>60</sup> Ör: 5.§ A közterület-használatot a képviselő-testület által átruházott hatáskörben a polgármester engedélyezi. Az engedélyezési eljárás során a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

<sup>61</sup> Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés: A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

2017/2.

## II. Az önkormányzati rendeleti szabályozás változása az Ákr-ben

Az új törvény három helyen hivatkozik önkormányzati rendeleti szabályozás lehetőségére, amikor is önkormányzati hatósági ügyben az általános eljárási szabályok helyett a helyi viszonyok érvényesítésére van mód. Ezeket az eseteket kívánjuk megvizsgálni.

Ugyanakkor a hivatalos nyelv eltérő szabályozásánál a Ket.-hez képest nem lesz változás, mert a Ket.<sup>63</sup> is és az Ákr.<sup>64</sup> is határozati formát rendel e döntés meghozatalához a nemzeti önkormányzat hatáskörébe tartozó hatósági eljárásban.<sup>65</sup>

A Ket. szabályozásához képest négy témában az Ákr. már nem hivatkozik az önkormányzati rendeleti szabályozás lehetőségére. Ezek a tárgykörök: az elektronikus kapcsolat kizárása, a hatósági szerződés kötésének lehetősége, a közigazgatási bírság és a helyszíni bírság meghatározása a közösségi együttélés szabályainak megsértése esetén. Az okokat az

<sup>62</sup> Mötv. 129. § a) pont: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A miniszterelnökséget vezető miniszter, és a belügyminiszter akár éves ellenőrzési témaként e tárgykör szakmai felülvizsgálatát elrendelheti.

<sup>63</sup> Ket. 9. § (2) bekezdés

<sup>64</sup> Ákr. 20. § (1) Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. Ez nem akadály a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása során más nyelv használatának. (2) *A települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét.*

<sup>65</sup> A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény ( Njt.) a nemzetiségi önkormányzat számára nem állapít meg hatósági feladatot, a 116. § (2) bekezdés azt sem teszi lehetővé, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat önként vállaljon hatósági hatáskört a helyi önkormányzattól. Az Njt. rendelkezései szerint más a helyzet az átalakult nemzetiségi önkormányzat esetében, amely ellát önkormányzati hatósági hatáskört, mivel reá a helyi önkormányzati jogaira és kötelezettségeire, feladat- és hatáskörére az Mötv. rendelkezései irányadók. Ebből következően az átalakult nemzetiségi önkormányzat jogalkotói hatáskörrel rendelkezik, a nyelvhasználatról önkormányzati rendeletben rendelkezhet. A Ket. önkormányzati hatósági ügyet érintő nyelvhasználatra vonatkozó szabályának hatályosulását az Njt. korlátozza, illetve kizárja.

Ákr. indokolásából ismerhetjük meg. Miután az Ákr. megszüntette az újrafelvételi eljárást, ezért e témában az önkormányzati rendeleti szabályozás is kiesett. Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka a törvény előterjesztője szerint, hogy „a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként.” Az adatkezelés szabályozása az Ákr.-ben változott, leszűkült, és immár nem ad lehetőséget az önkormányzati rendeleti szabályozásra, helyébe a törvényi szintű szabályozást határozza meg, amely az önkormányzati hatósági eljárásra is irányadó. Hatósági szerződés esetében további feltételek önkormányzati rendeleti szabályozásáról kifejezett rendelkezés nem található. Jogszabályról szól az új törvényi rendelkezés, amely lehetőséget biztosíthat, illetve kötelezettségként is előírhatja a hatósági szerződés megkötését, és kikötéseket. Az önkormányzat e döntési formát hatósági eljárásában rendeleti úton írhatja elő. Nem utolsó sorban részletes magyarázat foglalkozik azzal a körülménnyel, hogy miért nem szabályozza az Ákr. az önkormányzati hatósági ügykört érintő közigazgatási bírság intézményét.<sup>66</sup>

Önkormányzati hatósági eljárásra vonatkozóan említjük meg, hogy a Ket. bevezetését megelőzően az Áe. is mindösszesen kettő esetben a hatósági bizonyítvány és nyilvántartás szabályozásánál rendelkezett kifejezetten önkormányzati rendeleti szabályozás lehetőségéről.

Tekintsük tehát át az Ákr. által biztosított szabályozás eseteit, amelyek kifejezetten önkormányzati rendeletre hivatkoznak.

#### 1. A hatóság

*Ákr. 9. § E törvény alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.*

Az Ákr. rendelkezéséből következően minden önkormányzati hatósági ügyben az önkormányzati rendeltben meg kell jelölni azt az önkormányzati szervet, amely hatáskörrel rendelkezik. Abban az esetben is kötelező a szabályozás, amennyiben a képviselő-testület gyakorolja a hatáskört, nem csupán akkor, ha valamely önkormányzati szervre történt a hatáskör átruházás.

Az Ákr. indokolása szerint a hatóság fogalmának meghatározása során – szakítva a Ket. taxatív, szervezettípusokra építő meghatározásával –, figyelemmel a lehetséges további jog- és szervezetfejlődésre is, a legáltalánosabb megfogalmazással élve lényegében azt fejezi ki, hogy hatóság az a szerv(ezet), amely jogszabály alapján hatósági ügyet intéz. Ennek megfelelően a Javaslat<sup>67</sup> nem részletezi, hogy a kifejezetten közigazgatási hatósági feladatok ellátására létrehozott hatósági szerveken kívül a jogalkotó milyen szervezetet és milyen feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel. Ezt a Javaslat a mindenkori közigazgatás-politika feladatává és felelősségévé teszi, egyedi mérlegelést téve lehetővé a jogalkotónak, és nem állít tételes jogi korlátokat, feltételeket az ésszerű hatáskör-telepítés elé.

<sup>66</sup> Az Ákr. indokolása szerint: Az önkormányzati rendelet alapján kiszabható közigazgatási bírságok keret-szabályai továbbá egyáltalán nem tekinthetőek általánosnak, hiszen azok csupán az ezzel összefüggő hatósági eljárásokra vonatkoznak. Sőt, a közigazgatási bírság mértékére vonatkozó minimum és maximum az önkormányzati rendeletalkotás egyik garanciájának, korlátjának is tekinthető. Az Alkotmánybíróság éppen a garanciális szabályok hiánya miatt semmisítette meg 2017/2.

a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezését [38/2012. (XI. 14.) AB határozat]. A rendeletalkotás azóta a Möt. 8. §-án alapszik, azonban a garanciális szabályok továbbra is hiányoznak, így a szabályozási struktúra az Alkotmánybíróság előtt a jövőben is számos problémát okozhat.

<sup>67</sup> Az Ákr. indokolása. Javaslat

A Ket. az eljáró hatóság kérdését az első fokon eljáró nevesítésével, és a hatáskör átruházás lehetőségével rendezi. E szerint: ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a társulásra vagy a jegyzőre ruházhatja át. A Ket. szabályozását megelőzően nem szólt az Áe. az eljáró hatóság önkormányzati rendeleti szabályozásáról. E kérdést az önkormányzatok esetében az Ötv. tartalmazta.

## 2. A költségmentességre vonatkozó általános szabályok

*Ákr. 130. § (5) bekezdés: Törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet meghatározhat olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet költségmentesség illeti meg.*

Főszabály szerint a hatóság annak a természetes személy ügyfélnek, aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni, jogai érvényesítésének megkönnyítésére, vagy törvényben meghatározott más fontos okból költségmentességet engedélyezhet.

Az Ákr. indokolása értelmében „Kiemelendő továbbá, hogy az új szabályozás eredményeként törvény és kormányrendelet mellett önkormányzati rendelet is meghatározhat olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet költségmentesség illeti meg. Az eljárási költségek szabályozása tekintetében a legfontosabb változás, hogy a Javaslat mellett, hogy meghatározza az eljárási költség fogalmát, nem tartalmaz taxatív felsorolást arra nézve, hogy milyen költségek tartoznak ebbe a körbe.,,

A közigazgatási eljárásokban a Ket. hatálya alatt a következő költségek merülhetnek fel:

- eljárási illeték,
- igazgatási szolgáltatási díj,
- ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség (például utazási költség, kiesett jövedelem megtérítése),

- anyanyelv használatával kapcsolatos költség (például határozat lefordítási díja, tolmácsdíj), fordítási költség,
- irat-betekintési joggal kapcsolatos költség (például nyomtatás, másolat, postázás díja),
- ügyfél képviselőjének költsége (például munkadíja, meghatalmazott megbízási díja), tanú megjelenésével kapcsolatos költség,
- hatósági közvetítő költsége (például utazási költsége, megbízási díja),
- szakértő díja és költsége,
- résztvevők levelezési költségei,
- végrehajtási költség és költségátalány,
- rendőrségnél felmerült költség,
- hatósági ügyintézővel kapcsolatban felmerült igazolt utazási költség,
- egyéb, törvényben vagy kormányrendeletben szereplő költség.

A közigazgatási eljárási illeték szabályozásáról az illetékekről szóló törvény<sup>68</sup> rendelkezik, e szerint öröklés, ajándékozás és visszterhes vagyónátruházás esetén vagyonszerzési illetéket, a közigazgatási hatósági és bírósági eljárásért eljárási illetéket vagy az e törvényben meghatározott módon, de külön jogszabályban megállapított igazgatási, bírósági szolgáltatási díjat, a cégbíróságok törvényességi felügyeleti tevékenységéért felügyeleti illetéket kell fizetni. Az Itv. 67. § határozza meg az egyes közigazgatási hatósági eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj megállapítására vonatkozó jogszabályok tartalmát érintő keretszabályokat. Önkormányzat igazgatási szolgáltatási díj megállapítására felhatalmazást nem kapott.

Az Ákr. arra ad lehetőséget, hogy a képviselő-testület önkormányzati rendeletében önkormányzati hatósági ügyfajtát határozzon meg, melyben költségmentesség nyújtására van lehetősége az eljáró önkormányzati hatóságnak. Ez a szabályozás a sui generis hatáskör esetében korlátozás nélkül lehetséges, az ágazati törvény felhatalmazására alkotott rendelet esetében csak akkor, ha ezt is tartalmazza a felhatalmazó rendelkezés.

<sup>68</sup> Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 2017/2.

### 3. A végrehajtás foganatosításának általános szabályai

*Ákr. 134. § (1) bekezdés: A végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság foganatosítja.*

Az Ákr. indokolása szerint „a végrehajtás foganatosítása terén ugyanakkor nagy újítást vezet be a Javaslat. Ennek értelmében, törvény, kormányrendelet, illetve önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában, az általános végrehajtást foganatosító szerv az állami adóhatóság lesz. Az állami adóhatóságot a kódex hatálybalépéséig tehát alkalmassá kell tenni mind személyi állományt, mind anyagi eszközöket tekintve, hogy az egyes speciális, meghatározott cselekmények végrehajtására is képes legyen, hogy így, egyfajta általános végrehajtói szolgálattá válhasson, hasonló képen, mint a 2004-ben elfogadott Ket. tervezte egy önálló végrehajtói szolgálat felállítását.”

Az Möt. <sup>69</sup> arra ad lehetőséget, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszérűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.

Az adózás rendjéről szóló törvény <sup>70</sup> szerint adóhatóságok: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), mint állami adóhatóság és vámhatóság és az önkormányzat jegyzője, mint önkormányzati adóhatóság, e törvény vonatkozásában a fővárosi és megyei kormányhivatal, ha az önkormányzati adóhatóság felettes szerveként jár el.

A gyakorlatban végrehajtás foganatosítására 2013-ig csekély számban ugyan, de alakultak önkormányzati hatósági társulások, többek

között önkormányzati adók behajtására. <sup>71</sup> Az Ákr. lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára, hogy akár az önkormányzat jegyzője lássa el továbbra is a végrehajtási teendőket az önkormányzati hatósági ügyekben, de önkormányzati hatósági társulás is elláthatja. Feltétel, hogy az önkormányzat rendeletben mondja ki a hatáskörrel rendelkező szervet, mert ennek hiányában az Ákr. a végrehajtás foganatosítását az állami adóhatóság számára biztosítja. Ez a főszabály igen távol áll az eddigi gyakorlattól, futurisztikus érzést kelt az olvasóban, az sem kizárt, hogy még finanszírozási oldalról is támadható.

### III. Az önkormányzati hatósági eljárás sajátosságai az Möt. szabályai alapján

#### 1. A kizárási okok

*Ákr. 23. § (8) bekezdés: Önkormányzati hatósági ügyben a kizárással kapcsolatos döntésre a törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.*

Az Möt. <sup>72</sup> értelmében kizárólag a személyes érintettség jellemzi a kizárási okot, továbbá rendeleti szabályozási tárgy a kizárási bejelentésének elmulasztása miatti jogkövetkezmény meghatározása. A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit, vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az önkormányzati képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. A kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában meghatározza a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit.

Az Möt. szerinti kizárási intézményének eltérő jellegét, speciális szabályok alkalmazását az önkormányzati hatóságok szervezeti és

<sup>69</sup> Möt. 87. §

<sup>70</sup> 2003. évi XCII. tv. 10.§

<sup>71</sup> 100/2010. (XII. 21.) Kt. számú határozat: Villány Város Önkormányzata Képviselő-testülete elhatá-

rozta, hogy az eredményesebb adóvégrehajtás érdekében igazgatási társulás létrehozását kezdeményezi, együttműködve Harkány, Siklós és Beremend településekkel.

<sup>72</sup> Möt. 49. § (1)-(3), 50. §

működési sajátossága, valamint az önkormányzati döntés meghozatalának szükségessége indokolják. E sajátosságokra figyelemmel a Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is úgy rendelkezik, hogy önkormányzati hatósági ügyben a kizárásra vonatkozó döntésre a külön törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.

A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a képviselő-testület minősített többségű szavazattal dönt. Az Mötv. alkalmazásában a közeli hozzátartozó alatt a Polgári Törvénykönyvről szóló törvényben meghatározott közeli hozzátartozót kell érteni.

Amennyiben az önkormányzati bizottság jár el hatóságként a bizottság tagjainak kizárására a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kizárásról a bizottság dönt. A társulási tanács esetében a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.<sup>73</sup>

Amennyiben a testület nem zárja ki az érintettet, úgy a képviselő a döntéshozatali eljárásban jogszerűen vesz részt.

A Ket. és az Ákr. szabályaival szemben az Mötv.-ben nincs abszolút kizárási ok, és minden esetben mérlegelési jogkörben dönt a testület. A személyes érintettség miatti összeférhetlenség bejelentésének elmaradása, ezáltal a kizárás intézménye alkalmazásának elmulasztása az önkormányzati döntést nem teszi érvénytelenné, a mulasztóval szemben a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban határozza meg a jogkövetkezményeket. A gyakorlatban képviselői tiszteletdíj csökkentése, megvonása hosszabb rövidebb időtartamra a leggyakoribb szankció, akár község, város, vagy a főváros esetében.

Az Mötv. kimondja, hogy a képviselő jogai és kötelességei azonosak. A képviselő köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni.<sup>74</sup> Ebből következően a személyes érintettség bejelentésének elmulasztása a testületi munkából történő kizárással nem szankcionálható.

Önkormányzati hatósági ügy esetében a kizárás intézményének Mötv. szerinti alkalmazása jogi tévedés lehet amennyiben a jegyző<sup>75</sup> átruházott hatáskör címzettje. A jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy az Mötv. zöld utat biztosított a jegyző részére történő önkormányzati hatáskör átruházására. A jegyző nem választott tisztségviselő, nem szavazhat a képviselő-testületben saját érintettsége ügyében. Konkrét esetben a jogalkalmazónak kell feloldani ezt a dilemmát, az Mötv. szabályai szerint a képviselő-testület döntésének felülvizsgálata bírósági úton kezdeményezhető. Az Mötv. szerint az átruházott hatáskör ugyan visszavonható, ez a megoldás a jegyzői összeférhetlenség feloldásához nem legcélszerűbb megoldás.

## 2. A fellebbezés általános szabályai

*Ákr. 116. § (1) Az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi.*

*(2) Fellebbezésnek van helye, ha a határozatot a) járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy b) rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.*

*(4) Az (1) és (2) bekezdésben foglalt esetekben sincs helye fellebbezésnek*

*a) ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,*

*b) ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,*

Az Ákr. indokolása szerint: „A Javaslat jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha azt a kódex maga kifejezetten megengedi, vagy, ha azt – kivételes

<sup>73</sup> Mötv. 60. §, 95. § (3) bekezdés

<sup>74</sup> Mötv. 33. § (1)- (2) bekezdés i) pontja

<sup>75</sup> Mötv. 41. § (4) bekezdés: A képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a 2017/2.

polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.

jelleggel – ágazati törvény teszi lehetővé. A fellebbezés elvi alapját az jelenti, hogy akár a végzések, vagy éppen a járási hivatal vezetője, vagy a képviselő testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott egyes döntések esetén nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése, a felettes szerv ezen ügyekben – vita esetén – hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, s így a bíróságok sem lesznek oly mértékben leterhelve, hogy az a munkájukat ellehetetlenítse.”

Az Ákr. indokolása láthatóan nem foglalkozik az önkormányzati szervek sajátos szerepével, miszerint önkormányzati hatósági ügyekben a hatáskör címzettje a képviselő-testület, az csupán lehetőség, hogy a képviselő-testület önkormányzati hatósági hatásköreit<sup>76</sup> a polgármesterre, a bizottságra, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.<sup>77</sup> Életszerű az elmúlt negyedszázad gyakorlata, amelyet korábban az Ötv.,<sup>78</sup> illetve a Ket.<sup>79</sup> is szabályozott, miszerint az önkormányzati hatósági ügyekben a képviselő-testület szervei elleni döntés fellebbezéssel a képviselő-testület előtt támadható meg. A közvetlen bírói út lehetősége az átruházott hatáskörökben hozott döntések vonatkozásában ez ideig még nem fordult elő, javasolható, hogy ne ebben az irányban gondolkodjon a jogalkotó. Ez nem elsősorban a bírói terhek növelésének elkerülése miatt kerülendő, hanem az önkormányzatiság egyik alapkövetelménye a szubsidiaritás elvének biztosítása érdekében kívánatos.

### 3. Végrehajtás felfüggesztése

*Ákr. 136. § (1) A végrehajtást az azt elrendelő hatóság, vagy a másodfokú hatóság függesztheti fel.*

<sup>76</sup> Mötv. 62. §(2) A részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.

<sup>77</sup> Mötv. 41. § (4) bekezdés

<sup>78</sup> Ötv. 11. § (1) A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

(2) A polgármester (főpolgármester), valamint a képviselő-testület bizottságának önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani.

(3) A képviselő-testület (1) és (2) bekezdés alapján hozott határozatának a felülvizsgálatát jogszabálysértésre 2017/2.

(2) *A végrehajtást akkor is fel kell függeszteni, ha*  
*a) a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatos igényper van folyamatban, vagy a vagyontárgyat a bírósági végrehajtó más követelés végrehajtása érdekében korábban lefoglalta, feltéve, hogy más lefoglalható vagyontárgy nincs,*

*b) kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogást terjesztettek elő, és az abban előadott tények és körülmények a kifogás elfogadását valószínűsítik,*

*c) a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig,*

*d) azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni ügyészi felhívásban indítványozza,*

*e) a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges, vagy*

*f) azt jogszabály elrendeli.*

*Ákr. 116. § (3) bekezdés e) pont: Önálló fellebbezésnek van helye az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott, első fokú végzés ellen.*

Az Mötv. kettő esetben lehetővé teszi a polgármester részére, hogy önkormányzati döntés végrehajtását felfüggeszthesse. Nem kizárt, hogy az önkormányzati döntés önkormányzati hatósági hatáskörben születik, ily módon az Ákr. szabályaitól eltérő normák érvényesülhetnek.

Az Mötv.<sup>80</sup> sajátos rendelkezése értelmében a polgármester felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz.

Az Mötv.<sup>81</sup> szerint amennyiben a polgármester<sup>82</sup> a képviselő-testület döntését a helyi ön-

hivatkozással a bíróságtól lehet kérni a határozat közlésétől számított harminc napon belül. A pert az önkormányzat ellen kell indítani.

<sup>79</sup> Ket. 107. § (1) bekezdés Önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.

<sup>80</sup> Mötv. 61. § (2)

<sup>81</sup> Mötv. 68. § (1) bekezdés

<sup>82</sup> Mötv. 68. § (1a) A főpolgármester az (1) bekezdésben meghatározott ismételt tárgyalást, annak szabályait

kormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben – a képviselő-testület önfeloszlatásáról szóló, valamint a 70. § (1) bekezdésében meghatározott ügyben hozott döntése kivételével – egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. A döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt.

#### 4. Eljárási kötelezettség

*Ákr. 15. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.*

*(2) Ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot.*

Kivételes szabályokat fogalmaz meg az Mötv. a képviselő-testületi működés során, többek között a hallgatás intézménye esetét érintve, mely önkormányzati hatósági ügyben is előfordulhat.

Az Mötv.<sup>83</sup> szerint tehát, amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben – a 42. §-ban<sup>84</sup> meghatározott ügyek kivételével – döntést hozhat. A polgármester a

döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.

Az Ákr. szerinti eljárási kötelezettség elmulasztása előfordulhat két testületi ülés között. Ilyen esetben az Mötv.<sup>85</sup> alapján a polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, a 42. §-ban meghatározott ügyek kivételével dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.

A szervezeti és működési szabályzat önkormányzati hatósági ügyeket is besorolhat a rendkívüli elbírálási körbe, amelyekre számos esetben található példa hatályos rendeletekben.<sup>86</sup>

Sajátos jogosítványok az önkormányzati képviselőt is megilletik az Mötv.<sup>87</sup> szerint, amelyek az ügyek megtárgyalására, valamint a hozott döntés felülvizsgálatára vonatkoznak. Az önkormányzati képviselő tehát javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására az önkormányzati képviselőt meg kell hívni. Továbbá kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését. A törvény rendelkezése nem zárja ki ezen jogok önkormányzati hatósági ügyekre történő alkalmazhatóságát. A képviselőt szinte az önkormányzatiság kezdete

megfelelően alkalmazva, ugyanazon ügyben több alkalommal is kezdeményezheti. Az ismételt tárgyalás során hozott döntés akkor hajtható végre, ha az üléstől számított három napon belül a főpolgármester nem kezdeményez újabb ismételt tárgyalást.

<sup>83</sup> Mötv. 68. § (2) bekezdés

<sup>84</sup> Át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörök

<sup>85</sup> Mötv. 68. § (3) bekezdés

<sup>86</sup> Pl: Ör. 64. § (1) Amennyiben a képviselő-testület - határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt - két egymást követő alkalommal nem hozott döntést, a polgármester határozatot hozhat az alábbi ügyekben:

a) szociális ügyek,  
2017/2.

b) gyermekvédelmi ügyek.

Ör. 54. § Amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester szociális és gyermekvédelmi ügy(ek)ben – az át nem ruházható ügyek kivételével – döntést hozhat. E döntéséről a polgármester a következő ülésen tájékoztatja a képviselő-testületet.

Ör. 64. § (1) Amennyiben a képviselő-testület - határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt - két egymást követő alkalommal nem hozott döntést, a polgármester határozatot hozhat a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szociális ügyekben.

<sup>87</sup> Mötv. 32.§ (2) d) pont

óta<sup>88</sup> megillették ezek a jogok, azonban mindezek hatályosulására vizsgálódás nem volt az önkormányzatok hivatalaiban.

#### 5. A hatóság döntései

*Ákr. 80. § (1) A döntés határozat vagy végzés. A hatóság – az (4) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések.*

Önkormányzati hatósági ügyben az Möt. <sup>89</sup> nem tesz különbséget a döntés formája tekintetében, mert ezekben az ügyekben a képviselő-testület kizárólag egyedi határozatban dönt.

Az Möt. a határozat két fajtáját különbözteti meg. A képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat.<sup>90</sup> Egyedi határozatot hoz többek között önkormányzati hatósági ügyben, a normatív határozat a közjogi szervezetszabályozó eszköz, melyre a jogalkotási törvény<sup>91</sup> szabályai irányadók.

#### 6. A döntés tartalma és formája

*Ákr. 81. § (1) A döntés tartalma az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevitelével kapcsolatos tájékoztatással és a felfemerült eljárási költséggel –, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indokolására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.*

*(2) Jogorvoslatról való tájékoztatást mellőző, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható*

*a) ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdeklő ügyfél, vagy a döntés az ellenérdeklő ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy*

*b) az egyezség jóváhagyásáról.*

Az Möt. nem rendelkezik a határozati formában hozott döntések tartalmáról. Csupán arról, hogy a testületi döntéseket az ülésről készült jegyzőkönyvbe kell foglalni.<sup>92</sup>

A Ket.<sup>93</sup> részletesen meghatározza a döntések, illetve a határozat tartalmát, szerkezetét, azt is lehetővé teszi, hogy jogszabály további követelményeket is előírhat.

Az Ákr. Indoklása kimondja, miszerint a Ket. egyik jelentős újítása volt, hogy elnevezésben is különbséget tett az érdemi (határozat) és az eljárás során hozott más döntések (végzés) között. A döntés e két fajtájával összefüggő évtizedes jogalkalmazási tapasztalatok meglehetősen szétartóak. Gyakran okozott nehézséget a hatóságnak annak megítélése, hogy az eljárás során tett aktusa kíván-e egyáltalán döntést, vagy valamilyen formátlan aktussal (pl. ügyfélnek küldött levél) az megfelelően kezelhető.

Az önkormányzat képviselő-testületének, valamint a testületként működő szerveinek önkormányzati egyedi hatósági határozata az ülésről készült jegyzőkönyvben, más szerkezetben és tartalommal kerülnek rögzítésre, mint a Ket.-ben, illetve az Ákr.-ben szabályozott rendelkezés meghatározza. Az önkormányzati szervezeti és működési szabályzatokról szóló önkormányzati rendeletek is csupán alaki előírásokat tartalmaznak.<sup>94</sup>

<sup>88</sup> Az Ötv. átfogó módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 11. § (2) bekezdés „Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi kisebbségi önkormányzat testületének - a képviselő-testület által átruházott - önkormányzati ügyben hozott döntését.”

<sup>89</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)-b) pont, Möt. 48. § (1) bekezdés értelmében a képviselő-testület döntései (határozat, rendelet)

<sup>90</sup> Möt. 1. § 3. pont

<sup>91</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (2) bekezdés: Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az 2017/2.

általá irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

<sup>92</sup> Möt. 52. § (1) bekezdés m) pont

<sup>93</sup> Ket. 72. § (1) bekezdés a)- g) pontja

<sup>94</sup> Örl. 25. § (1) A képviselő-testület határozatainak megjelölése – az alábbi sorrendben –

a) évente előlről kezdődő számozással a határozat sorszámmal arab számmal,

b) a „/” jelet,

c) a határozat meghozatalának évét,

d) zárójelben a határozat meghozatalának hónapját római számmal és napját arab számmal és

e) a „Kt. határozat” kifejezést foglalja magában.

## 7. Tárgyalás

*Ákr. 74. § (1) A hatóság tárgyalást tart, ha*

*a) a tényállás tisztázásához szükség van a felek együttes meghallgatására, az ellenérdeklő ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban (jogvitás eljárás),*

*b) az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdeklő ügyfelek részvételével zárt eljárásban, vagy*

*c) a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.*

*(2) A hatóság helyszíni szemle keretében is lefolytathatja a tárgyalást, ha annak feltételei biztosítottak.*

*(3) Az ügyfél bizonyítási indítványt tehet és kérdést intézhet a meghallgatott személyhez.*

*(4) Azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, a tárgyalás vezetője rendreutasítja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, és eljárási bírsággal sújthatja.*

A tárgyalás a tényállás tisztázásának egyik lehetősége, módja. Ugyanakkor az Mötv. szerint a tárgyalás képviselő-testület működésének, döntéshozatalának eszköze. Az Mötv. alapján a testületként eljáró önkormányzati hatóságok esetében (képviselő-testület, bizottság, társulási tanács) az Ákr. tárgyalásra vonatkozó rendelkezései az Mötv.-ben foglalt eltéréssel alkalmazhatók. Az önkormányzati testületek zárt ülésen tárgyalhatnak önkormányzati hatósági ügyeket, ez alól kivétel nem lehetséges. Az ülés résztvevőinek köre korlátozott. A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő vesz részt. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.<sup>95</sup>

*(2) Ha a határozat jellege megkívánja, a határozatnak tartalmaznia kell a végrehajtásért felelős személy megnevezését és a végrehajtásra szabott határidőt, illetve határnap megjelölését.*

*Ör2. 38. § A képviselő-testület - 37. § szerint elfogadott - határozatait a naptári év elejétől folyamatos, növekvő, egyedi sorszámmal kell ellátni. A határozatok sorszáma mellett fel kell tüntetni a határozathozatal pontos időpontját (év, hó, nap megjelöléssel).*

2017/2.

## Zárszó

A teljesség igénye nélkül arra kerestük a bizonyosságot, hogy a korábbi szabályozásokhoz képest történt-e szemléletváltás az államigazgatási szervek hatósági eljárási szabályainak önkormányzati hatósági eljárás sajátosságaihoz való illeszkedésében. Az új önkormányzati rendszer bevezetése mellett az Mötv. az önkormányzati hatósági eljárási szabályokkal nem foglalkozott, a Ket. rendelkezéseire hagyatkozott. Az Ákr. a közigazgatási rendtartás meghatározásakor kifejezetten az államigazgatási szervek hatósági eljárására koncentrált, amelyre a törvény általános indokolása is felhívja a figyelmet. E szerint: „A szabályozás egyfelől meg kívánja őrizni a korábbi eljárási kódexek bevált, széles körben elfogadott elemeit és megoldásait, másfelől azonban a XXI. században elvárható eljárásmódoknak kíván megalapozni, messzemenően figyelembe véve mind a közérdeket, mind az eljárások résztvevőinek alkotmányos és nemzetközi jogon alapuló jogai védelmét. A javaslat alapeszméje, hogy mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata.”

Várható az ágazati államigazgatási ügyekhez hasonlóan az Mötv. kiegészítése a speciális önkormányzati hatósági eljárási szabályokkal? A válasz nem egyértelműen a nem, miután az Ákr. indokolása egyik korábbi intézmény esetében, a közigazgatási bírság szabályozásának lehetőségei latolgatásakor kifejti, hogy a közigazgatási bírság az Mötv. szabályai közé illeszthető, miután az Ákr. előkészítői helyesen anyagi jogi és nem eljárási szabályként értelmezte, és kihagyta az új törvényből. Ezen

*A határozatok jelölése a következő formában történik:*

*.....Közég Önkormányzat képviselő-testületének*

*...../..... (.....) önkormányzati határozata a .....-ról.*

*39. § A képviselő-testület számozott határozata tartalmazza a képviselő-testület döntését szó szerinti megfogalmazásban, a végrehajtás határidejét és a végrehajtásért felelős személy megnevezését.*

<sup>95</sup> Mötv. 46. § (3)

gondolat kiterjeszhető az önkormányzati hatósági eljárás Mötv. külön fejezeteként történő szabályozására is, hasonlóan az ágazati törvények sajátos eljárási szabályaihoz.

Mi várható a következő években az önkormányzatokat érintő a közigazgatás további reformja kapcsán? A Közigazgatási és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 azt hangsúlyozza, hogy a „Kormány elvárása az, hogy az Alaptörvény<sup>96</sup> védett értékekre vonatkozó rendelkezéseivel összhangban a közigazgatási szervezetek, az önkormányzatok és a közszolgáltató szervezetek tartsák folyamatosan szem előtt: legfőbb céljuk az ügyfelek – polgárok, közösségek, cégek – értékteremtő munkájának segítése. A közigazgatási eljárások átalakultak, és 2010 óta a szervezeti működést szabályozó joganyag is jelentős változáson ment keresztül.<sup>97</sup> Kidolgozásra került a Magyar Program Egyszerűsítési Programja,<sup>98</sup> melynek keretében 228 eljárás vált egyszerűbbé, valamint az Egyszerű Állam Program,<sup>99</sup> mely a jogszabályi redundanciák<sup>100</sup> visszaszorítását eredményezte. A kormányzati elképzelés szerint 2014-2020-as tervezési ciklusban célszerűnek látszik, intézményekre és intézmény-csoportokra konkrétan alkalmazott hatékonyságnövelő és menedzsmenet javító programok indítása. A központi közigazgatás átszervezése két irányt jelöl ki: egyrészt a központi államigazgatási szervek (minisztériumok, központi hivatalok, kormányhivatalok) földrajzi elhelyezkedésének felülvizsgálatát, hatékonyabb területi allokálását,<sup>101</sup> másrészt a középírányító szervek (központi hivatalok, kormányhivatalok) szervezetrendszerének felülvizsgálatát, szervek

összevonását, megszüntetését. A közigazgatás-fejlesztés stratégiai céljai akkor valósulhatnak meg, ha a hatósági eljárások egyszerűsítése az egyes ügýtípusokra vonatkozó ágazati eljárási szabályok érdemi központi felülvizsgálatát is magában foglalja. Mindez nyilvánvalóan minden eddiginél jelentősebb munkával jár, de a várható eredmény is látványosabb lehet a korábbiaknál.”<sup>102</sup>

A Stratégia célként határozza meg azt is, hogy „az önkormányzatok legyenek alkalmasak – a megváltozott feladat és hatáskörüknek megfelelő – helyi célkitűzéseiket a leghatékonyabb forrás felhasználással, az ügyfelek lehető legkisebb idő és anyagi ráfordítása mellett megvalósítani. Fontos, hogy az önkormányzatok profitálhassanak azokból az ismeretekből és tapasztalatokból, melyek az előző ciklusban a központi közigazgatásban keletkeztek és a következő tervezési ciklusban keletkezni fognak. Cél, hogy a települések elhelyezkedésüktől és anyagi tehetőségüktől függetlenül használhassák fel a Magyarországon kidolgozott és a továbbiakban fejlesztendő tudást. Az Önkormányzati ASP központ országos kiterjesztése (ASP 2) során cél a szakrendszeri modulok felhasználási lehetőségének kiterjesztése valamennyi magyarországi önkormányzat részére. További célok: a gazdálkodási modul funkcióbővítése, központi adattárház és vezetői információs rendszer létrehozása, keretrendszeri integráció, e-ügyintézési funkciók továbbfejlesztése. Az önkormányzatoknak lehetőségük lesz a központi közigazgatásban felhasznált új ügyfélkapcsolati eszközök felhasználására.”

<sup>96</sup> „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Magyarország Alaptörvénye, XXIV. cikk (1) bekezdés)

<sup>97</sup> [http://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet\\_2016\\_48\\_kozigazgatasi\\_hatosagi\\_eljaras.pdf/d0ce5bad-6a23-4a84-92b8-8a5eb641d4b3](http://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_48_kozigazgatasi_hatosagi_eljaras.pdf/d0ce5bad-6a23-4a84-92b8-8a5eb641d4b3)

<sup>98</sup> <http://magaryprogram.kormany.hu/egyszerusitesiprogram>

<sup>99</sup> [http://infoter.eu/attachment/0011/10596\\_egyszeru\\_allam\\_program.pdf](http://infoter.eu/attachment/0011/10596_egyszeru_allam_program.pdf)  
2017/2.

<sup>100</sup> Új információt nem tartalmazó szövegrész, de e nélkül a szöveg megértése nehezebb volna; felesleges adat.

<sup>101</sup> Az állam a szükséges erőforrások megszerzésével és felhasználásával biztosítja a közösségi feladatok ellátását, amelynek keretében a társadalmi szükségletek kielégítésére állít elő javakat és nyújt szolgáltatásokat.

<sup>102</sup> [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf)

Miután megismerhettük a közeljövő célkitűzéseit végezetül ismét pillantsunk vissza a történelemben mindegy hetven évet, amikor is Bibó István elismerte, hogy „a XX. században megnövekedett a közigazgatás feladata, de helyesen mutatott rá, hogy ezzel csaknem párhuzamosan „megnövekedett a közigazgatás által fenntartott, ismétlődő szabályszerűséggel működő, kiszámítható rend jelentősége is, melynek éppen a jogszerűség a leglényegesebb összetevője. Magyary viszont jól hangsúlyozta, hogy túl sok lett a jogszabály, a joganyag alig megismerhető, számos jogszabály feleslegesen szabályoz, vagy túlszabályoz, a köztisztviselők ott is megelégszenek a formális jogszerűség betartásával, ahol ennél többet kellene tenniük. Bibó és Magyary tehát másra gondolt, és amire gondoltak, abban mindkettejüknek igaza volt. Magyary viszont a közigazgatásban is szükséges centralizmus mellett fontosnak tartotta azt is, hogy a

közigazgatás közel menjen azokhoz, akiknek ügyeit intézi, s hogy a közigazgatás van a polgárokért, nem pedig fordítva.”<sup>103</sup>

A legújabb kor közigazgatás reformjai, azok célkitűzései az idézetekből is érzékelhetően visszanyúlnak Magyary Zoltán és követői munkássága során feltárt és kimunkált értékekhez, ami új mindezekhez képest a XXI. században az az informatika fejlődése révén integrálódott a közigazgatás különböző szintjei műszaki és adminisztratív hátterébe.

A legnehezebb feladat megvalósítani azt, hogy az emberek maguk érzékeljék, miszerint érték van a közigazgatás és nem fordítva. Mindehhez az önkormányzati hatósági eljárás során eljáró önkormányzati szervek, személyek a legrászorultabbak napi gondjai megoldásában jó szolgálatot teljesíthetnek.

103

<http://dfk-online.sze.hu/images/1%C3%81P/2010/3/Vereb%C3%A9lyi.pdf> Verebelyi Imre: *A közigazgatás és a kormányzás* 2017/2.

*Alapkérdései Magyary Zoltán életművében Jog- és Politikatudományi Folyóirat* 2010: (3) pp. 77-100.